

predominante en los diversos países americanos, situación que está determinada por factores económicos de inaplazable resolución, y que se derivan a los campos sociales y políticos. El reconocimiento contenido en la Declaración a los Pueblos de América, de agosto de 1961, con respecto a la Alianza para el Progreso fue aún más preciso. "Estructuras e injustos sistemas de tenencia y explotación de la tierra", fueron condenados. "Programas de reformas agrarias integrales, de acuerdo con las características de cada país... para asegurar que la tierra constituya para el hombre que la trabaja, la base de su estabilidad económica, fundamento de su progresivo bienestar y garantía de su libertad y dignidad", fueron aclamados con entusiasmo.

También la Declaración pide "leyes de tributación que exijan más a los que más tienen, con severas penas para las evasiones, y redistribución de las entradas nacionales de manera que beneficien a los más necesitados, promoviendo al mismo tiempo el ahorro, la inversión y la reinversión del capital".

Finalmente, la Declaración expresa la convicción de que "estos profundos cambios económicos, sociales y culturales solamente pueden producirse como resultado de los esfuerzos de ayuda a sí mismos que haga cada país".

Por último, los resultados de la Alianza para el Progreso no podrán determinarse de inmediato, considerando su naturaleza y la elevación de miras que encierra, pero lo cierto es que constituye uno de los más grandes esfuerzos en la historia del mundo moderno en pro de la elevación de los niveles de todos los órdenes de la vida para nuestros países de América.

UNA REVISIÓN SOBRE LA UNIÓN CENTRO-AMERICANA

DR. ROBERT S. SMITH
Duke University
North Carolina,
Estados Unidos de Norteamérica.

EN LA PARTE CENTRAL AMERICANA, entre el Río Grande y el extremo norte de la América del Sur, quedan comprendidos siete estados soberanos. Geográficamente, Panamá y una fracción de México pertenecen al Istmo de la América Central; pero la parte en donde se hizo prevalecer por razones de criterio histórico y político, consistiría de solamente cinco países: Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica. El área de esta región es aproximadamente de 170,000 millas cuadradas y su población, en 1960, excedía de los 10.000,000 de habitantes.

El reino colonial de Guatemala, que declaró su independencia de España en 1821, comprendía cinco provincias gobernadas por un Capitán General. A poco de haber obtenido su independencia, Guatemala se unió al Imperio Mexicano de Iturbide, unión que fue disuelta en favor de una federación de cinco Estados, de acuerdo con la Constitución de 1824. La tempestuosa carrera de la Federación tuvo su fin alrededor de 1830, pero la agitación en pro de la reunificación había creado una obsesión continua en los políticos centroamericanos por cerca de un siglo. Desde 1951 la Organización de los Estados Centro-Americanos, había trabajado para fortalecer, tanto los lazos políticos como culturales, en tanto que el Comité Istmico de Cooperación Económica, luchaba acerca de lograr la integración económica de las cinco naciones. Por lo que respecta a la longevidad de los nuevos acuerdos, no sería posible predecirla. Probablemente otra mitad de siglo pueda desvanecer la creencia de que la historia de la América Central "revela mucho de la inhabilidad trágica del hombre para convivir con sus vecinos".¹

¹ THOMAS L. KARNES, *The Failure of Union: Central America, 1824-1960* (Chapel Hill, 1961), p. IX.

La ODECA (las siglas de la denominación de "Organización de Estados Centro-Americanos"), nació de la Carta de San Salvador. Guiada por la Carta de la Organización de Estados Americanos, la que ofrece membresía para cualquiera "unión de algunos Estados miembros", en el año de 1951 El Salvador convocó a una conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores de la América Central. Reunidos en San Salvador, la conferencia de las cinco entidades, tuvo fin con la firma de un breve documento, en el que los hombres de Estado reafirmaron su fe en los "lazos indestructibles" de la unidad de la América Central, y propusieron un cuerpo permanente cuyo objeto sería el preparar la reunificación.

Los cinco gobiernos prontamente ratificaron la Carta, pero en los siguientes cuatro años, la creación de la ODECA tuvo la apariencia de estar aún en sus comienzos originales. Intentos para congregarse una conferencia de Ministros de Relaciones, la que, de acuerdo con la Carta, es el "Órgano Principal" de la propia ODECA, fue pospuesta, atendiendo a la actitud de Guatemala de no permitir que se tratase lo del comunismo en la agenda. Apelando al Secretario General de las Naciones Unidas, el Ministro de Relaciones Exteriores de Guatemala, sostuvo que los otros gobiernos de la América Central, guiados por los Estados Unidos de Norteamérica, estaban conspirando para destruir o atacar la "Revolución Democrática". Protestando por esta "agresión", cargo que el Consejo de Seguridad rechazó, en abril de 1953, Guatemala se retiró de la ODECA.

Los otros miembros mantuvieron aún a la ODECA, pero poco hicieron acerca de Guatemala después de la revolución que había lanzado del poder al gobierno de Arbenz Guzmán, volviendo a reincorporarla a la Organización. Guatemala fue la sede para la conferencia de los Ministros de Relaciones Exteriores, que había de tener verificativo en La Antigua, en agosto de 1955. Después de haber llegado a numerosas resoluciones de acuerdo con los propósitos de la Organización, entre ellas aprobando un presupuesto anual de \$ 125,000.00 y de haber elegido a José Guillermo Trabanino, Ministro de Relaciones de El Salvador, como Secretario General, la Conferencia se convirtió en una sala de discursos de congratulación hechos a sí mismos. El Ministro de Relaciones Exteriores de Guatemala, haciéndose eco del pensamiento de Benjamín Franklin, declaró:

"Debemos recordar que un sol brilla atrás de los cinco volcanes en el campo de la Organización de los Estados Centro-Americanos. Hasta hoy ese sol nos ha parecido en el ocaso, pero aquí y desde ahora sabemos que es un sol que se está levantando, la realidad de la unión de la América Central".

Adecuadamente, San Salvador llegó a ser la sede de la Oficina Central Americana, el Secretariado General de la ODECA. Bajo la dirección del Se-

cretario Trabanino y del Secretario Adjunto, Alberto Herralta, la Oficina dividió sus actividades entre los tres departamentos para asuntos jurídicos, culturales y sociales y económicos. Los logros obtenidos por la ODECA en ninguna de esas áreas pudo realizar las promisorias esperanzas de sus fundadores, pero no sería propio el señalar a la Organización como ineficaz en su totalidad. Publicaciones, investigación, y conferencias auspiciadas por la ODECA, por lo menos han servido para conservar la idea de unión —el "ideal de Morazán"— ante los pueblos de la América Central.

Una colección de documentos históricos acerca de la federación y una historia de la primera Corte de Justicia Centro-Americana (1907-1918), apareció bajo la égida de las prensas de la ODECA; así como también, algunas publicaciones periódicas que aisladamente han visto la luz. Los procedimientos de los cinco seminarios en escuelas públicas, dados bajo los auspicios de la ODECA, fueron publicados como el primer volumen (y el único), en la "Colección de Estudios Pedagógicos". La ODECA ha trabajado estrechamente con el Alto Consejo Universitario de la América Central, el que, desde 1948, ha servido como el cuerpo ejecutivo de la Confederación de Universidades Centro-Americanas y en lo que se refiere al sostenimiento de planes para la "Integración Cultural" de Centro América, la UNESCO asignó un experto en educación al Consejo Cultural y Educacional de la ODECA.

Un Consejo Económico y Social, compuesto de cinco ministros de negocios económicos, determina la política para el Departamento de Economía y Asuntos Sociales de la ODECA. La obvia duplicación de esfuerzo —desde que los Ministros de Asuntos Económicos, también constituyeron el Comité de Cooperación Económica— eventualmente llevó a la terminación de algunos estudios económicos iniciados por la ODECA.

La Organización, sin embargo, auspicia un seminario de integración económica, la que analiza un volumen sustancial de periódicos de los economistas de Centro América; ha llamado a una conferencia internacional de inversionistas privados y ha participado en la fundación de una asociación regional de ganaderos.

Los escépticos bien pueden concluir que el sostener conferencias fue la primaria función de la organización. El Congreso Farmacéutico Centro-Americano, el Congreso de la Construcción Centro-Americano, el Primer Congreso de Historia Centro-Americano, el Seminario de Servicio Civil Istmeño, y la Reunión de los Bancos Centro-Americanos, comprende solamente una lista parcial de las reuniones habidas en San Salvador bajo los auspicios de la ODECA. En lo que respecta al frente de la paz, la ODECA ha tenido, sin embargo, un éxito, cuando su "efectiva y espontánea mediación", previno un conflicto entre Costa Rica y Nicaragua; pero en una disputa de límites, en

1957, tanto Honduras como Nicaragua, rechazaron los buenos oficios de la Organización.

Ha habido muchas explicaciones de las fallas de la ODECA acerca de dirigirse resueltamente hacia sus objetivos básicos de reunificación, así como igualmente de sus numerosos propósitos de hacerlo más efectivo. Trabanino nunca se ha cansado de representar a la Organización como una evidencia tangible de la "fe unionista inquebrantable", de la región. Herrarte, no obstante, considera que la tarea de unificar a la América Central —"sería de gigantescas proporciones, si ésta se dirigiese al desarrollo jurídico, económico y a la unificación cultural antes que el problema de la unidad política pueda ser invocado".

Un costarricense ha ridiculizado el que la ODECA se encontraba "en la marcha": esto fue "solamente un acuerdo entre gobiernos; el pueblo lo ve con apatía e indiferencia". Salvador Mendieta, el venerable fundador del Partido Unionista Centro-Americano, deploraba la falta de interés en los estudiantes acerca de la federación Centro-Americana: la gente joven —pensó— ha sido inclinada a ver a la ODECA como "algo... corrompiendo a la América Central". José Guerrero, el jurista salvadoreño que ha servido como el primer Presidente de la Corte de Justicia Internacional, expuso que los pueblos han "perdido la fe y el entusiasmo en el unionismo 'y han sido' francamente hostiles... para cualquier sacrificio del orgullo nacional". El fracaso de la ODECA, como advierte Guerrero, podría probar que los Centro-Americanos prefirieron "vivir como naciones pequeñas", para quienes su único consuelo podría ser la retención de cinco votos en las Naciones Unidas.

Mientras algunos consideraban a la ODECA como un cuerpo impotente, cuya existencia sólo proporciona canonjías para burócratas favorecidos, las críticas más cáusticas se refieren a esto como parte de un absurdo. De acuerdo con un redactor periodístico de Guatemala, la "idiota idea" denominada ODECA, no fue otra cosa que el producto del cerebro de un embajador de los Estados Unidos en Guatemala. "Vendió" el esquema a la Oficina del Exterior (Foreign Office) en la creencia de que un acuerdo como el contenido en la Carta de San Salvador podría echar por tierra el crecimiento del comunismo. Pero otro editor llegó a la conclusión opuesta: la ODECA "nació en la mente del Canciller guatemalteco... mientras que la amenaza comunista se encontraba en la esfera de un tímido principio". Los comunistas encontraron a la Organización como un excelente medio para la difusión de la propaganda roja a través de Centro-América, en tanto que el Ministro de Relaciones de El Salvador (Roberto Canessa) negaba tal acontecido.

La creencia de que la ODECA había hecho ciertos adelantos ganó terreno cuando, en el final de 1959, la Organización estuvo casi a punto de derrum-

barse bajo el peso de los argumentos acerca del sucesor de Trabanino. Costa Rica acusó a Guatemala de haber roto un acuerdo de caballeros para sostener la candidatura de un costarricense; Guatemala, por su parte, hacía cargos de que Costa Rica había mal interpretado el acuerdo. El asunto terminó después de diversas maniobras, con la elección de Marco Tulio Zeledón, un costarricense, como Secretario General, y un guatemalteco, Guillermo Dávila Córdoba, como Secretario General Adjunto. Celebrando el Décimo Aniversario de la Carta de El Salvador, Zeledón, proclamó que la ODECA no debería "descansar un minuto" en su lucha por derribar las "absurdas barreras que continúan dividiendo a nuestras naciones hermanas".

Los unionistas, mientras tanto, se encontraban muy ocupados exigiendo la revisión de la Carta. Algunos consideraban el veto —el derecho de un Ministro de Relaciones Exteriores a paralizar la acción en lo que respecta a una cuestión "fundamental"— como un error. Asemejando la reunión con un "tratamiento médico preparatorio para la cirugía", Mendieta deseaba primero que se fuese borrando lo de las cinco presidencias; Mauricio Guzmán propuso "Un Consejo Ejecutivo Federal", en el que la presidencia debía establecerse en forma rotativa. En 1960, los miembros de la ODECA presentaron su propio plan de reorganización, pero correspondió al Presidente de Guatemala, Ydígoras Fuentes, el hacer la más fuerte excitativa para la revitalización de la organización. La ODECA, recalcó, se había movido "fuera de su centro de gravedad", en lo relativo a trabajar en la reunificación. "Su estatuto se encuentra completamente divorciado de la deseada unidad económica y del Mercado Común Centro-Americano, y ve las actividades que han sido llevadas a alcanzarlo (por ejemplo, el trabajo del Comité de Colaboración Económica), como un distante y desinteresado observador". Subsecuentemente, la Secretaría de Relaciones Exteriores de Guatemala, convencida de la "urgente necesidad de una integración Centro-Americana en cuestiones políticas, económicas, sociales, culturales y de defensa", ha circulado el bosquejo de una nueva carta. Si ésta es adoptada, la América Central llegaría a ser una vez más una República Federal. Una Asamblea de cinco representantes de cada Estado podría integrar una legislación federal sujeta a rectificación por las legislaturas estatales. Un Consejo de cinco ministros constituiría el Ejecutivo Federal, y la nueva rama judicial sería una renovada Corte de Justicia Centroamericana.

La respuesta para el plan guatemalteco sobre la transformación de la ODECA en una "reestructurada" república federal no fue muy entusiasta: simplemente no fue unánime la creencia de los gobiernos centroamericanos de que la reunificación era "urgente". Con cuestiones de límites sin arreglo, con incertidumbre política, con la inquietud social provocada por la revo-

lución cubana y con la sospecha de que cualquier unión formase un Estado, probablemente el más grande en población, el que podría dominar a los otros, reavivó las viejas y ya centenarias fuerzas del separatismo. Aunque el Presidente Ydígoras reiteró su demanda para la remoción de las "absurdas barreras", que mantenían a las cinco naciones apartadas, los nacionalistas, especialmente en Costa Rica, se mofaban con la idea de que una general e inmediata baja de las barreras pudiera barruntar progreso. En caso de ser admitido esto hubieron de advertirse algunas ventajas en la remoción de las barreras económicas; sin embargo, desde 1952 el Comité de Cooperación Económica, evitando en todo lo posible cualquier complicación de carácter político, ha estado luchando con los problemas de la unión económica. Sumergir a este Comité en el propuesto Consejo Ejecutivo Federal, podría arriesgar el Tratado de Integración Económica y otros acuerdos que llegaron a hacerse efectivos en la etapa de 1959-62.

II

El Comité de Cooperación Económica de los Ministros de Asuntos Económicos del Istmo Centro-Americano —el nombre con el que fue así bautizado—² se formó en una conferencia que tuvo lugar en Tegucigalpa, Honduras, en 1952. La idea de cooperación económica, condición previa, como un sustituto para una unión política, la que puede referirse al siglo XIX en que tuvieron lugar los acuerdos entre los Estados Centro-Americanos, ganó terreno después de la II Guerra Mundial. En 1945 un escritor guatemalteco declaró que la unidad centroamericana era "una empresa fundamentalmente económica" y menospreció otros proyectos para una reunión de "romanticismo patriótico". Otro escritor denominó a la cooperación económica como el "más importante vínculo... por alcanzar de la unión de Centro-América"; y la Cámara de Comercio de Managua, aplaudiendo la formación del Comité de Cooperación Económica, exclamó: "Estamos ya en el camino de la realización de la unidad política de la América Central, el sueño de nuestros antepasados, por la vía de la unión económica".

En 1950, la Comisión Económica para la América Latina (ECLA), sugería que las naciones miembros "consideraran la posibilidad de demandar una expansión a través del comercio recíproco, con objeto de obtener una mejor integración de sus economías, así como más elevados niveles de productividad

² En 1953 "Ministros de Asuntos Económicos" se quitó, reteniéndose tan sólo la referencia a la zona del Istmo con la esperanza de asegurar la cooperación de Panamá.

y de ingreso real". Cuando los delegados Centroamericanos concurrieron a la sesión correspondiente a 1951, de la ECLA, reportaron el que sus gobiernos deseaban el "promover la integración de sus economías", ésta recomendó la formación del Comité de Cooperación Económica como un "organismo permanente de la Comisión Económica para América Latina".

El rápido crecimiento de la población, así como la baja productividad del trabajo, fueron las causas principales que retardaron el crecimiento de la América Central, si atendemos a los reportes presentados por la ECLA en la reunión de la Organización del Comité de Cooperación Económica.

Aunque la Comisión señaló muchas áreas en las que la cooperación debió estimular el crecimiento, esto no puede considerarse como una unión económica inmediata y tangible, "aunque históricamente (todos los países) aspiran a tal medida". Debió ser más realista, concluyó la ECLA, el pugnar por "una integración limitada que fuese aliada de una política de reciprocidad comercial e industrial".

La ECLA, actuando como el Secretariado del Comité, preparó la agenda para la reunión de cada comité; personal proveniente de otras agencias de las Naciones Unidas fue llamado para hacer estudios de carácter técnico y económico solicitados por el Comité. Para "coordinar la asistencia de actividades técnicas... especialmente aquellas relativas a la integración económica", la Administración de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas designó un representante residente para la región Centroamericana. En lo relativo a la pasada década, los problemas considerados por el Comité han recorrido toda la gama del desarrollo económico del Istmo, desde el tráfico aéreo hasta los recursos subterráneos del agua. Mientras muchas de las cientos de resoluciones aprobadas por el Comité fallaron en el sentido de conseguir la acción necesaria del gobierno, algunos de los trabajos del Comité anticiparon frutos en los tratados y en otros acuerdos internacionales vigentes en la actualidad.

La historia del Comité de Cooperación Económica justificó la afirmación de Balassa, en el sentido de que "la integración económica... puede tomar algunas formas que representan grados variantes de integración".³ Para algunos de sus proyectos iniciales, el Comité encontró un modelo muy útil en el Instituto de Nutrición de Centro-América y Panamá (INCAP), establecido en 1948 con la ayuda de Centro-América, de las Naciones Unidas y de los Estados Unidos de Norteamérica.⁴ Gracias a la iniciativa del Comité

³ BELA BALASSA, *La Teoría de la Integración Económica* (Homewood, Illinois, 1961, p. 2).

⁴ A través de la investigación y educación, la INCAP ha trabajado en forma efectiva para combatir el mal endémico de la viruela, una enfermedad bastante extendida

de Cooperación Económica, Centro-América cuenta ahora con dos instituciones, las que, como el INCAP, coordinan los recursos de los países miembros para atacar los problemas fundamentales del desarrollo económico. La fundación de la Escuela Superior de Administración Pública de Centro-América, en 1954, puede considerarse como el primer fruto tangible de la deliberación del Comité. Ubicada en Costa Rica, la escuela prepara a un personal selecto proporcionado por las agencias de Gobierno en cinco países. Es parcialmente financiada por la administración de Asistencia Técnica, y disfruta, de acuerdo con un tratado, del estatuto correspondiente a una organización de las Naciones Unidas. En 1956 el Instituto de Tecnología y de Investigación Industrial Centro-Americano, otra creación del Comité, fue inaugurado en la Ciudad de Guatemala. El Instituto está dedicado a investigación científica y económica, a solicitud de los gobiernos miembros. Igualmente, hace estudios de contabilidad privada, particularmente en áreas relacionadas a la integración regional. Como la Escuela Superior, el Instituto obtiene de las agencias de las Naciones Unidas, tanto el personal como la ayuda financiera.

En otros campos delimitados, el Comité ha obtenido acuerdos cooperativos que han sido aceptados por la mayoría de los gobiernos. Cinco países han adoptado un sistema de clasificación uniforme para estadísticas de comercio exterior, semejante a la Clasificación Estandar de Comercio Internacional. Un convenio recíproco sobre vehículos de motor, que fue ratificado por Guatemala, El Salvador y Honduras, ha facilitado las condiciones bajo las cuales, tanto los automóviles como los camiones registrados en un país, pueden entrar y permanecer en otro. Guatemala, El Salvador y Nicaragua han ratificado en 1959, dos convenios cuyo contenido se refiere a señales uniformes para carreteras, así como señales de tráfico, asentándose también las condiciones mínimas de seguridad para la operación de vehículos de motor. Encontrándose aún en proceso de negociación, hay también pactos internacionales referidos a la uniformidad sobre meteorología, derecho marítimo, administración de puertos y personal correspondiente, así como transporte aéreo.

Pudiera parecer, sin embargo, que estas manifestaciones llegarían a facilitar la unión económica, por su impresionante, pero no concluyente, evidencia de la forma de manejar el camino de las Naciones Centro-Americanas para

en la región debido a la escasez de yodina tanto en la tierra como en el agua. Pero el más espectacular triunfo de la INCAP, fue el "descubrimiento" de la *incaparina*, una vitamina de gran valor alimenticio, proteínico, de bajo costo, ideal como complemento en la dieta de los niños y de los adultos desnutridos. Llamar a esto un éxito puede, de seguro, ser objetado por aquellos que piensan que la escasa fertilidad difícilmente otorga el premio de un alimento barato. La precipitada caída en la mortalidad como resultado de la efectividad sin paralelo del control de la muerte, incuestionablemente hace la tarea de elevar los estándares de vida una fuente de continua frustración.

integrar sus economías. Sin duda, las ventajas que puedan derivarse de la cooperación en el nivel representado por el Instituto Tecnológico y por las leyes uniformes de transportes, son, obviamente, inalcanzables para países que no están preparados para una integración claramente desarrollada. Las Naciones propuestas para una unión económica, según observa Meade, "desean elevar su eficiencia económica, así como su estandar de vida, creando una amplia área de libre comercio y también, quizás, creando una más amplia dentro de la cual los factores de la producción puedan moverse libremente hacia los empleos más productivos".⁵ Hacia la consecución de estas metas la América Central, o por lo menos lo más de ella, ha obtenido un progreso modesto.

El libre comercio recíproco de los productos enumerados es de espacioso contenido en los tratados bilaterales Centroamericanos. Extender este principio multilateralmente, para ampliar la tabla libre y para aplicar tarifas uniformes en el comercio extra-regional, ha sido el propósito que se ha fijado el Comité de Cooperación Económica. Dos convenios firmados en 1958-1959, expresan lo relativo a estos propósitos. El Tratado Multilateral de Libre Comercio y de Integración Económica delimita la lista de productos libres, representando cerca del 40% el comercio recíproco Centroamericano. Todos los cinco firmantes aceptaron excepciones, lo cual tuvo el efecto de retener impuestos o cuotas sobre artículos seleccionados. El tratado llegó a ser efectivo para tres países en 1959: Honduras lo ratificó en 1960, pero Costa Rica, que hizo cuarenta y siete excepciones para la lista libre, declinó el ratificarlo. La Convención sobre Igualdad de Impuestos y Cargos de importación, estableció las bases para la igualdad de tarifas en artículos importados a Centro América de Países no-miembros. Un protocolo aseguró un inmediato 20% de reducción de impuestos en el comercio recíproco de Centroamérica. Las ratificaciones de Guatemala, El Salvador y Nicaragua llevaron este acuerdo y su protocolo a ponerlo en vigor en septiembre de 1960.

A principios de 1960, sin embargo, Guatemala, El Salvador y Honduras, firmaron el Tratado de Asociación Económica. Las numerosas excepciones al tratado multilateral, la falta de ratificación de ninguno de los acuerdos de 1958-59 por parte de Costa Rica, y el hecho de que los tres estados "norteños", todos con fronteras comunes, señalados con una cuota del 80% del comercio recíproco de Centroamérica, fue ostensiblemente uno de los principales motivos para la negociación de este acuerdo tripartita. Tomando como punto de partida la formulación del Tratado de 1958, el Tratado sobre Aso-

⁵ J. E. MEADE, *Problems of Economic Union* (Chicago, 1953), p. 6.

ciación estableció el libre comercio como una regla general y enumeró las excepciones. (Estas fueron numerosas e importantes).

Pero hay más, el Tratado versó sobre el libre movimiento de personas y capital, dentro de la zona de libre comercio; y los tres países se comprometieron a establecer un fondo de asistencia para el desarrollo, otorgando capital, particularmente a las industrias, como lo esencial para la integración económica.

Las ratificaciones para el Tratado de Asociación Económica se completaron en abril de 1960. Mientras tanto, Costa Rica y Nicaragua no solamente rechazaron la invitación para unirse a la Asociación Norteña, sino que dieron a conocer el que, en unión con Panamá, podrían formar un "bloque" económico tripartita "rival". La ECLA, temerosa, considerando lo que no se había realizado en una década, con intemperencia llamó a sesión extraordinaria al Comité de Cooperación Económica. Reunido en San José, el Comité solicitó a la ECLA la proyección de un nuevo tratado, el que debería de ser aceptado por cada país, dentro del engranaje para la acelerada integración deseada por los miembros de la Asociación Económica. Esto demostró una asignación imposible. Costa Rica insistió en que los países de población pequeña (de cerca de un millón de habitantes), así como el temperamento individualista de sus hombres de negocios, y el orgullo nacional, podrían prevenirlos en contra de una unión que implica "cambios violentos en nuestra estructura política, económica y social".

En diciembre 13 de 1960, con la abstención de Costa Rica, cuatro Países firmaron el Tratado General de Integración Económica Centroamericana. Como en el Tratado Tripartita, el Tratado General enumeró los productos exceptuados por la regla general de libre comercio, ya fuese indefinidamente o bien por un período de tres a cinco años. Un protocolo comprende la lista de artículos en los que las tarifas en contra de los no-miembros refaccionistas son igualizadas y establece, para próximas negociaciones, el perfeccionar las normas de la unión. El Tratado General también incorporó la Convención de 1958 sobre el Régimen para la Integración de Industrias, la que sí fue ratificada por todos los países, con excepción de Costa Rica, nunca se llevó a efecto. "Integración de Industrias" es definida como un conjunto de industrias comprendiendo "una o más plantas que requieren acceso al mercado Centroamericano, con objeto de operar bajo condiciones razonables, tanto en lo económico, como en los aspectos de la competencia, aun las de una capacidad mínima". Inicialmente, una de tales industrias fue asignada para cada país; una "industria de integración" del país, debería disfrutar del libre comercio en los otros y debería también de ser protegida uniformemente de la competencia extra-regional. Finalmente, como un sustituto para el desarrollo del fondo del Tratado de Asociación Económica, los firmantes del

Tratado General, proyectaron una Carta para el Banco de Integración Económica Centroamericana.

Tres ratificaciones del Tratado General se completaron en la primavera de 1961⁶ y en pocos meses el Secretariado Permanente se estableció en la ciudad de Guatemala, así como el nuevo Banco abrió sus puertas para los negocios de Tegucigalpa. Los prospectos para esta unión cuádruple pueden examinarse a la luz de algunos problemas de integración económica que se espera pueda resolver.

III

Lo primero, entre las dificultades que espera vencer Centroamérica, a través de la acción colectiva, es el estancamiento de su comercio exterior. De 1955 a 1960, un período de elevación general de precios y de un rápido crecimiento de población, las exportaciones anuales de los cinco países permanecieron dentro del angosto margen de 418.00-467.000,000.00 de dólares. El exceso de importaciones, sobre las exportaciones —cerca de ciento cuarenta millones de dólares— se cubrió por anticipos y préstamos externos y echando mano de las reservas extranjeras de cambio. El comercio interno Centroamericano, que, si bien ha venido creciendo firmemente, sin embargo, en 1960, constituye menos del 10% del comercio exterior regional.⁷

La depresión comercial, a la que los Centroamericanos se inclinan a considerar como crónica, ha tomado y tiene sus rutas en el carácter único de las exportaciones regionales. El café, el algodón y el plátano —productos a los cuales los precios están establecidos en los variables y frecuentemente atestados mercados del mundo— ascendieron en un 75 a 85% de todas las exportaciones.

Todos los gobiernos de Centroamérica se adhieren al Convenio Internacional del café y demandan pactos similares para estabilizar el precio de otros productos; más aún, nadie espera una cuenta al sector tradicional de exportaciones tan grande que sea suficiente para sostener el cambio internacional necesitado para sostener el crecimiento económico.

Cada país pugna por diversificar sus exportaciones, aunque en los mercados

⁶ Honduras lo ratificó un año después.

⁷ Centroamérica importa de la propia Centroamérica, lo que solamente llegó a la suma de 8.3 millones de dólares en 1950; habiendo subido a 32.7 millones en 1960 y ha sido provisionalmente calculado en 37.4 millones de dólares en 1961 (Carta Informativa de la Secretaría Permanente de Integración Económica Centroamericana, 11 de marzo de 1962).

del pasado para exportaciones secundarias —cacao, chicle, ajonjolí y aceites esenciales, por ejemplo— han permanecido inseguros. El embargo hecho por los Estados Unidos del azúcar cubana ha estimulado la producción Centroamericana y ha alentado a los exportadores a esperar ingresos permanentes en cuotas para el mercado americano. Exportaciones de artículos de elaboración doméstica, particularmente café instantáneo, pescado congelado y carne, y los racimos de plátano empacados, se han elevado con firmeza en los últimos años; y tales cosas producen más cambio exterior que las cantidades equivalentes de exportaciones no elaboradas. El turismo, que ha venido creciendo lentamente, por de pronto no proporcionará aunque esto sea relativamente, tanto cambio de dólares como México obtiene de esto que no "exporta". Así, sin abandonar el punto para la diversificación de exportaciones, los planes nacionales así como el programa de integración, buscan la substitución de productos domésticos para importar, como el método más seguro de mejorar la balanza de pagos.

La línea de productos alimenticios importados para su substitución, que absorbe cerca de 1% del cambio exterior de la región, recibe una atención particular. No pocos consideran esto una desgracia, en la "tierra de la eterna primavera", en la que muchos granos, huevos, productos lácteos y otros, tienen que ser importados. Los obstáculos para el incremento de la producción alimenticia no son insuperables, con la excepción posible de los países densamente poblados como El Salvador. Dando una inversión modesta a las reclamaciones de tierras, irrigación, transporte y educación, una área de libre comercio de cinco naciones puede llegar a ser más prontamente suficiente en sí misma en lo relativo a una alimentación adecuada. No obstante, las importaciones de ciertas clases de materiales pueden ser reemplazadas económicamente por productos domésticos; fibras domésticas, particularmente.

Traducción del Lic. Alberto García Gómez.

⁸ Es importante, a mi modo de pensar, el señalar que "industrias de integración" no se integran necesariamente en el sentido de los negocios. Las industrias referidas así son aquellas que supuestamente contribuirán a la integración regional económica.

ÁMBITO, SENTIDO Y LIMITACIONES DE LA LIBERTAD POLÍTICA POR SU INTRÍNSECA LÓGICA

Dr. LUIS RECASÉNS-SICHES
Universidad Nacional
Autónoma de México

1. LIBERTAD COMO GARANTÍA *contra interferencias ajenas y públicas; y libertad como contribución positiva a las decisiones políticas.*—Los Derechos básicos de libertad individual (de conciencia, de pensamiento, de expresión, de autonomía personal, de garantías procesales, de inviolabilidad del domicilio y de la correspondencia, de libre locomoción, etc.) consisten en defender a la persona individual frente a toda ingerencia por parte de otros individuos, de grupos y sobre todo de las autoridades públicas; consisten en asegurar una *no intervención*, un ámbito de franquía, donde el sujeto pueda moverse a su albedrío, sin que sus movimientos deban ser interferidos, ni de ellos se pueda seguir ningún efecto jurídico pernicioso para el individuo. Es relativamente fácil garantizar esos derechos básicos de libertad individual, pues, en definitiva, se trata de poner barreras eficaces, infranqueables, para evitar toda ingerencia. A esos derechos fundamentales de libertad individual se los llama *negativos*, porque consisten en negar intervenciones ajenas, especialmente las del poder público en el santuario de la personalidad individual.

Parece indiscutible, se entiende, dentro de una concepción humanista, que esos derechos negativos, es decir, las libertades individuales, constituyen los supremos valores que deben encarnar en todo orden jurídico positivo, pues se hallan en conexión directa o inmediata con el valor principal, a saber, la idea de la dignidad de la persona individual.

Pero además de esas libertades, cuya esencia consiste en exigir que los demás, y sobre todo las autoridades, se abstengan, hay otros derechos de libertad que podríamos llamar positivos, es decir, las libertades políticas, las cuales consisten en el derecho de participar en la formación de las decisiones estatales, especialmente de las normas generales, esto es, de las leyes; y también